

## **A pandemia e a necessidade de uma reforma tributária ampla e efetiva**

A Covid-19 trouxe uma crise cujas dimensões exatas ainda não conhecemos, mas não temos dúvidas de que serão gigantescas. Relações sociais, pessoais, contratuais, empregos, empreendedorismo, saúde, educação. Tudo será afetado em algum nível e, no âmbito econômico, mais precisamente o tributário, isso não será diferente.

Temos visto contribuintes ingressando com ações judiciais visando à prorrogação e parcelamento de tributos nesses meses mais agudos da pandemia. Outros simplesmente deixam de fazer os recolhimentos e aguardam alguma medida salvadora do Governo.

O Governo Federal adotou medidas visando atenuar os efeitos da pandemia. Dentre estas: **(i)** o auxílio a estados e municípios; **(ii)** a redução a zero da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) nas operações de empréstimo; **(iii)** a redução em 50% das contribuições previdenciárias a terceiros (SENAI, SESI e outros); **(iv)** redução da alíquota de IPI de produtos ligados ao combate à pandemia; **(v)** a postergação do pagamento de tributos federais do Simples Nacional; e **(vi)** a postergação / parcelamento das contribuições ao PIS, COFINS e INSS e do FGTS para as empresas em geral.

No âmbito estadual e municipal, em meio ao temor de queda na arrecadação, foram prorrogados os pagamento do ICMS e do ISS apenas para empresas enquadradas no SIMPLES Nacional. Algumas prefeituras adiaram o cronograma de pagamento do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), mas em diversas capitais, incluindo São Paulo, nada mudou.

Fizemos um quadro resumo dessas alterações nesse artigo.

Há quem entenda que essas medidas são insuficientes para a fase aguda da crise. Outros sustentam que era o que poderia ser feito, frente à fragilidade do orçamento e da economia do país, que vem de muito antes da pandemia.

Nesse artigo não focaremos nessas medidas tributárias emergenciais. Elas já estão na mesa e, querendo ou não, salvo alguma medida adicional futura, é com elas que a sociedade terá que passar pela crise.

Pretendemos, isso sim, propor um raciocínio de médio e longo prazos, baseado na experiência de outros países, para que, passada a pandemia, o país acelere sua retomada e equilibre/modernize sua legislação tributária.

Uma dessas possibilidades, na mesa dos nossos governantes há décadas, por vezes ensaiada, por vezes esquecida, mas nunca posta em prática, é a **reforma tributária**.

Nada parecido com a “mini reforma” de 2002 e 2003, que criou um sistema de suposta não cumulatividade do PIS e COFINS mas, na prática, elevou a carga tributária da maioria dos contribuintes e tornou os cálculos mais complexos, gerando insegurança jurídica, autos de infração e disputas judiciais.

Tampouco as reformas atualmente nas mesas dos nossos congressistas (as mais relevantes são os Projetos de Emenda Constitucional – PECs nº 45 e 110), focadas apenas numa espécie de tributos, qual seja a dos que incidem sobre o consumo de bens e serviços.

Estamos falando de uma reforma tributária ampla e efetiva, que ataque a tributação sobre o consumo, mas abarque também a tributação sobre a renda e o patrimônio, visando um maior equilíbrio e favorecendo uma melhor distribuição de renda.

Para se ter uma ideia, de acordo com dados do IBGE<sup>1</sup> sobre a renda mensal da população economicamente ativa, aproximadamente:

- Metade vive com pouco mais de 1 salário mínimo;
- 80% vive com pouco mais de R\$ 3mil;
- 5%, apenas, tem rendimentos mensais superiores a R\$ 10mil; e
- 1% tem rendimentos superiores a R\$ 28mil.

Alguém tem dúvida de que a política fiscal das últimas décadas contribuiu fortemente para essa desigualdade?

Passada a pandemia, a retomada da economia demandará criatividade e agilidade do Governo, e a política tributária terá um papel decisivo para resolver as necessidades imediatas (incluindo salvar empregos e, indiretamente, vidas) e direcionar efeitos de longo prazo.

Então, considerando (i) que toda alteração legislativa demanda um prazo de aprovação e fases de transição; e (ii) os princípios constitucionais que versam sobre a anterioridade, que, em linhas gerais, não permitem o aumento de carga tributária antes da “virada” do ano e/ou antes de um período de 3 meses; é natural imaginarmos que

---

<sup>1</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=27257&t=publicacoes>)

medidas tributárias precisam ser imediatamente propostas para, tudo dando certo, terem eficácia a partir de 2021.

Além da reforma propriamente dita, várias outras medidas infraconstitucionais podem ser adotadas no campo tributário, para que se busque um melhor equilíbrio fiscal.

### **Panorama tributário atual no Brasil em relação aos países da OCDE**

O Brasil tem um dos sistemas tributários mais complexos do mundo, com mais de 60 tributos entre impostos, taxas e contribuições, e uma burocracia que chega a consumir R\$ 150 bilhões por ano das empresas<sup>2</sup>.

A carga tributária se mantém entre 30% e 35% do Produto Interno Bruto (PIB), em linha com a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reúne as maiores economias do mundo, mas o retorno em serviços como segurança, transportes, educação e outros, como sabemos, está muito abaixo.

A despeito da modernização dos sistemas eletrônicos de fiscalização nos últimos anos, a sonegação fiscal continua custando aproximadamente R\$ 600 bilhões<sup>3</sup> por ano (8% do PIB) aos cofres públicos.

A arrecadação, diretamente ligada ao binômio “carga tributária” e “sonegação”<sup>4</sup>, tem suas particularidades. Conforme o estudo “*Global Revenue Statistics Database*”<sup>5</sup> publicado pela OCDE e atualizado até o ano de 2018:

- a) Quase 45% da arrecadação brasileira vem de tributos que incidem sobre o consumo de bens e serviços, como o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto Sobre Serviços (ISS);
- b) Apenas um pouco mais de 20% vem de tributos incidentes sobre a renda e proventos, como o Imposto de Renda que recai sobre a pessoa física e a pessoa

---

<sup>2</sup> Conforme reportagem do jornal Valor Econômico: <https://valor.globo.com/reforma-tributaria/tributos/>



<sup>3</sup> Conforme o site “Sonegômetro”: <http://www.quantocustaobrasil.com.br/>

<sup>4</sup> Há estudos, baseados na teoria denominada “Curva de Laffer”, em que se propõe uma representação teórica da relação entre o valor arrecadado com um imposto e sua carga tributária. Segundo esses estudos, há um nível de alíquota máxima aceitável, a partir do qual a arrecadação começa a decair por conta da sonegação.





<sup>5</sup> <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>

jurídica (IRPF e IRPJ, respectivamente) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) paga pelas pessoas jurídicas.

Em comparação com a média dos países da OCDE, esses percentuais de arrecadação por espécie de tributos apresentam uma visível distorção:

		Bens e Serviços		
Local		(Consumo)	Lucro / Renda	Outros
	Brazil	44,1%	21,5%	34,4%
	OECD (média)	32,4%	33,5%	34,1%

Mesmo se tomarmos por base as demais espécies de tributos, será possível verificar essa discrepância. Fizemos esse exercício no quadro abaixo, com números representativos dos percentuais do PIB de cada localidade, pinçando do quadro de países da OCDE o Reino Unido e os Estados Unidos, apenas para fins de comparação:

Local		Bens e Servs.			Folha	Contrib.		Total
		(Consumo)	Lucro/Renda	Propried.	Pagtos.	Sociais	Outros	
	Brazil	14,6	7,1	1,5	0,6	8,4	0,9	<b>33,1</b>
	OECD	11,1	11,5	1,9	0,5	9,4	0,2	<b>34,3</b>
	United Kingdom	10,7	12,0	4,1	0,1	6,4	-	<b>33,5</b>
	United States	4,3	11,0	3,0	-	6,1	-	<b>24,3</b>

Novamente, verifica-se a discrepância do Brasil nas modalidades “tributos sobre o consumo” e “sobre o lucro/renda”, sendo possível ainda identificar, em relação aos dois últimos países, um campo relativamente grande para evolução nos tributos sobre a propriedade.

Some-se a isso o fato de que, nessa fase de pandemia, a arrecadação do país vem despencando mês a mês. Em abril de 2020, por exemplo, ela caiu 28% em relação ao mesmo mês de 2019<sup>6</sup>.

Em resumo (e não nos esquecendo da alta complexidade do sistema tributário a que nos referimos acima), podemos dizer que, em relação aos países com economia desenvolvida, o Brasil tributa muito o consumo de bens e serviços e pouco o lucro/renda e propriedade.

A tributação sobre o consumo atinge todos os brasileiros, já que todos consomem bens e serviços. Entretanto, a população de baixa renda é mais atingida, já que esses

<sup>6</sup> Conforme <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-05/arrecadacao-cai-28-9-em-abril-e-fica-em-101-1-bilhoes>

brasileiros praticamente gastam tudo o que ganham no consumo básico (gêneros de 1ª necessidade).

Já as tributações sobre o lucro/renda e a propriedade possuem aspectos que possivelmente serão atacadas numa eventual reforma tributária ampla e efetiva, conforme veremos a seguir.

## **Uma reforma tributária ampla e efetiva**

### **a) Tributação sobre o consumo**

As PECs nº 45 e 110, atualmente em trâmite no Congresso Nacional, aparentemente não ocasionam aumento de carga tributária e são benéficas no sentido de simplificação do sistema e diminuição da burocracia, uma das maiores do mundo, se não a maior.

Isto porque, tratando da tributação sobre o consumo de bens e serviços, essas PECs preveem a unificação de diversos tributos (por exemplo o ICMS, ISS, IPI, PIS e COFINS) no chamado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

O impacto dessa unificação decorre da necessária eliminação de uma série de ineficiências do sistema tributário atual, dentre elas:

- (i) A dificuldade e estrutura para que uma empresa consiga calcular todos aqueles tributos e cumprir com todas as obrigações acessórias a eles inerentes; e
- (ii) A enxurrada de benefícios fiscais de ICMS concedidos pelos Estados para atraírem contribuintes, fazendo com que empresas se estabeleçam num determinado Estado não por questões mercadológicas ou de logística, mas porque ali encontraram o melhor benefício de ICMS.

Então, a unificação de fato tende a amenizar essas questões e permitir que as empresas foquem na produtividade, aumentando a competitividade e, no médio / longo prazo, o poder de compra dos brasileiros.

Entretanto, na hipótese do o Governo pretender implementar uma reforma mais ampla e alinhada com os países desenvolvidos, essas alterações na tributação sobre o consumo poderão vir acompanhadas pelas reformas e alterações legislativas em outras espécies de tributos, como veremos a seguir.

Antes, porém, dois comentários finais ainda relativos aos tributos sobre o consumo:

O primeiro ponto é algo que poderia ser implementado a curtíssimo prazo pelos estados, permitindo às empresas que adquirissem ativo fixo em 2020 a tomada do integral do crédito de ICMS, sem o parcelamento em 48 meses previsto no artigo 20, parágrafo 5º, da Lei Complementar nº 87/96. Tal benefício poderia ser condicionado à geração e manutenção de empregos.

O segundo ponto é a possibilidade da criação de um imposto sobre transações digitais, bastante comentado nos últimos tempos, como forma de desonerar a tributação sobre folha de salários e, assim, fomentar empregos.

Ainda não há uma definição sobre quais transações digitais seriam tributadas, nem como e em quais patamares ocorreria essa tributação. Em linhas gerais, a desoneração da folha de pagamentos parece ser uma boa prática, e é de se imaginar que ela seja compensada pela criação / majoração de algum outro tributo, possivelmente este sobre transações digitais.

#### **b) Tributação sobre o lucro/renda**

Como dissemos acima, aproximadamente 80% vive com pouco mais de R\$ 3mil por mês e apenas 5% tem rendimentos mensais superiores a R\$ 10mil.

Apesar disso, a tabela progressiva do Imposto de Renda das pessoas físicas continua estática desde 2015, aplicando a alíquota máxima igualmente para todos os contribuintes que recebem rendimentos superiores a R\$4,66mil:

<b>Base de cálculo (R\$)</b>	<b>Alíquota (%)</b>	<b>Parcela a deduzir do IRPF (R\$)</b>
Até 1.903,98	-	-
De 1.903,99 até 2.826,65	7,5	142,8
De 2.826,66 até 3.751,05	15	354,8
De 3.751,06 até 4.664,68	22,5	636,13
Acima de 4.664,68	27,5	869,36

É, portanto, bastante plausível imaginarmos que uma ampla reforma tributária venha a aumentar a isenção para a gigantesca massa dos que ganham até R\$ 3mil por mês e, proporcionalmente, aumentar as alíquotas para os que auferem maiores rendimentos, seguindo os patamares de outros países, que chegam a tributar os maiores rendimentos mensais a alíquotas bastante superiores aos nossos 27,5%.

Também a tributação da renda das pessoas jurídicas pode ser revista em vários aspectos numa eventual reforma tributária.

Um deles é a tributação dos lucros e dividendos, defendida com veemência por muitos, inclusive especialistas em direito tributário.

A grosso modo, dividendos são a parte do lucro que é dividida com sócios e acionistas após toda a tributação enfrentada pela pessoa jurídica.

Ocorre que esse mesmo lucro, antes do momento da distribuição, já sofreu a incidência do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) com uma carga que varia conforme a espécie de atividade (indústria, comércio, serviços) e o regime de tributação (SIMPLES Nacional, lucro presumido, lucro real), mas pode chegar a 34% do lucro.

Então, uma nova tributação desse mesmo lucro, por ocasião da sua distribuição aos sócios e acionistas, faria sentido se visasse um melhor equilíbrio entre todos esses diferentes patamares de tributação.

Por exemplo, os lucros distribuídos pelas empresas que já sofreram uma carga de 34% de IRPJ e CSLL podem não ser tributados, e os distribuídos por empresas que sofreram cargas inferiores podem ser tributados de maneira progressiva e proporcional, para que ambas tivessem a mesma carga. Ou, alternativamente, pode ser reduzida a tributação do IRPJ/CSLL e, aí sim, tributada a distribuição de dividendos até atingir o patamar total de 34%. Isso estimularia a manutenção de recursos nas empresas.

Outros aspectos da tributação sobre a renda podem ser objeto de atenção e reequilíbrio numa reforma tributária.

Por exemplo, um contribuinte que alugar um imóvel a terceiros por R\$ 5mil tem esse rendimento sujeito ao Imposto de Renda pelo Carnê-leão, que, pela tabela progressiva, atinge maior alíquota possível: 27,5%.

Outro contribuinte que constituir uma pessoa jurídica no sistema de tributação denominado “lucro presumido”, terá carga tributária total em relação a tributos federais em torno de 14%.

Já um terceiro contribuinte que aplicar seus recursos num Fundo de Investimento Imobiliário (FII) poderá auferir rendimentos isentos do Imposto de Renda, desde que observadas algumas condições previstas na legislação<sup>7</sup>.

Então, qual é a real carga tributária na exploração imobiliária, 27,5%, 14% ou nenhuma? É natural imaginarmos que uma ampla reforma tributária equilibre esses aspectos.

---

<sup>7</sup> Mais especificamente o artigo 40 da IN RFB nº 1.585/15.

Outro ponto de atenção é a “pejotização” de pessoas físicas, prática largamente adotada com a (muitas vezes única) finalidade de mitigação de carga tributária. Não se trata de uma opção proibida por lei, e por isso, tantas pessoas a adotam. Mas, mais uma vez, vemos o aspecto tributário como o maior agente norteador da tomada de decisão, o que pode ser tratado como distorção do mecanismo.

Atualmente, se uma empresa contrata um profissional nos moldes da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), para prestar serviços de consultoria, com salários de R\$ 10 mil, a tributação será de 27,5% pela tabela progressiva, fora outras incidências como o INSS, o FGTS e encargos trabalhistas.

Mas se essa empresa contrata o mesmo profissional para prestar o mesmo serviço, porém por meio de uma pessoa jurídica, a carga tributária no lucro presumido cai para algo em torno de 14% em relação a tributos federais, podendo ser acrescida de apenas 2% de ISS caso tal pessoa jurídica esteja estabelecida em municípios com alíquota mínima desse imposto, totalizando 16%, bem inferiores aos 27,5% da contratação via CLT.

Por fim, um aspecto que poderia auxiliar na retomada de empregos e da economia pós pandemia seria a compensação de prejuízos fiscais de períodos anteriores, limitada em 30% do lucro real<sup>8</sup>.

Considerando-se que o ano de 2020 será de grandes prejuízos para a maioria das empresas, o Governo poderia permitir que eles fossem compensados com lucros futuros sem a trava dos 30%, ou mesmo com débitos de outros tributos federais, desde que houvesse um comprometimento com a geração / manutenção de empregos. Ou, caso se pretenda ser ainda mais criativo, permitir que prejuízos anteriores a 2020 fossem pontualmente compensados nos termos acima, caso a pessoa jurídica se compromettesse com contrapartidas maiores em termos de empregos.

### **c) Tributação sobre a propriedade**

Em que pesem todos os comentários acima sobre a tributação da renda/lucro, é lógico imaginarmos que essas grandezas irão diminuir no período pós pandemia. Nesse cenário, a tributação sobre o patrimônio se apresenta como potencial agente de equilíbrio na arrecadação.

---

<sup>8</sup> Tal limitação foi julgada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 591.340.



O patrimônio já sofre a incidência de diversos tributos. No âmbito federal, há o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), e se fala há décadas sobre a implementação do Imposto sobre Grandes Fortunas. No âmbito estadual, há o Imposto sobre Doação e Herança (ITCMD) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Por fim, no âmbito municipal, há o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Não vamos esmiuçar o funcionamento de cada um deles. Focaremos nos pontos que podem ser objeto de uma ampla reforma tributária.

O ITR é um imposto absolutamente irrelevante, tanto em termos de arrecadação (menos que 0,1% do total arrecadado)<sup>9</sup>, quanto para o bolso de boa parte dos proprietários de imóveis rurais. De quebra, ele também é inoperante em relação ao seu propósito de estimular o uso eficiente da terra.

Dentre as principais causas dessa baixa efetividade estão a dificuldade do Governo Federal em identificar a correta demarcação das propriedades e o fato de o tributo ser auto declarado pelo proprietário do imóvel, ao invés de se basear no preço de mercado e nos índices efetivos de utilização da terra.

O agronegócio é relevante em nosso país há décadas. É de se imaginar que o Governo foque em superar esses obstáculos e passe a ser efetivo na cobrança desse imposto de forma progressiva, com alíquotas maiores direcionadas para as terras maiores e menos produtivas.

Já o imposto sobre grandes fortunas, previsto em nossa Constituição Federal de 1988 e nunca implementado, é objeto de discussão em praticamente todos os fóruns de direito tributário.

À primeira vista, ele parece ser a resolução de boa parte do problema de má distribuição de rendas no país, mas, na prática, como não existe um movimento internacional coordenado para permitir a troca de informações entre países, a possível transferência de recursos para locais não atingidos pela tributação faz com que o imposto fique restrito ao patrimônio físico, como bens móveis e imóveis, por exemplo, já sujeitos ao IPTU, IPVA e o próprio ITR. Isso torna o imposto operacionalmente difícil de ser implementado com sucesso.

O imposto estadual ITCMD atualmente incide sobre heranças e doações à alíquota única de 4% no Estado de São Paulo. Essa alíquota é a mais comumente aplicada pelos Estados da Federação, apesar de haver um limite de 8% imposto pelo Senado Federal.

---

<sup>9</sup> Conforme o <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>

Recentemente, foi amplamente divulgado o Projeto de Lei nº 250/20, que altera a legislação desse imposto, transformando aquela alíquota única em uma incidência progressiva de zero até o limite de 8%, esta última para heranças ou doações superiores a R\$ 2,4 milhões.

Alguns criticaram o aumento de alíquota justamente num momento de pandemia. Mas, pelo princípio da anterioridade, mesmo que o projeto seja convertido em lei ainda em 2020, suas regras somente terão eficácia a partir do ano de 2021.

Conceitualmente, o aumento de alíquota desse imposto para heranças e doações de valores vultosos sequer atingiu patamares de países desenvolvidos, como Estados Unidos, Japão e França, nos quais as alíquotas atingem patamares de 40% a 50%<sup>10</sup>.

Numa reforma tributária ampla, é de se imaginar que a alíquota do ITCMD venha a romper o limite de 8% estabelecido pelo Senado Federal.

A última crítica relativa aos tributos sobre a propriedade vai para o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA): ele não incide sobre iates, helicópteros, jatinhos e afins. O tema foi discutido em 2007 pelo STF<sup>11</sup>, e a decisão foi de que o referido imposto sucedeu a antiga Taxa Rodoviária Única (TRU), que historicamente exclui embarcações e aeronaves.

Novamente, é possível imaginarmos que a ampla reforma constitucional tributária venha a atacar essa distorção.

## **Conclusão**

A Covid-19 trouxe uma profunda crise em diversos setores da economia, incluindo a capacidade dos contribuintes, pessoas físicas e jurídicas, de arcarem com seus tributos.

Mas, ao mesmo tempo, trouxe a oportunidade de alterações na legislação tributária que ataquem todas as espécies de tributos, principalmente os que incidem sobre o consumo, a renda e o patrimônio, promovendo uma modernização e equiparação da legislação tributária brasileira à dos países desenvolvidos.

---

<sup>10</sup> Conforme [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-2019-worldwide-estate-inheritance-guide/\\$FILE/ey-2019-worldwide-estate-inheritance-guide.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-2019-worldwide-estate-inheritance-guide/$FILE/ey-2019-worldwide-estate-inheritance-guide.pdf)

<sup>11</sup> Recurso Extraordinário (RE) nº 379572 / RJ - RIO DE JANEIRO, com relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Uma vez que o Governo aproveite essa oportunidade e implemente uma reforma ampla e efetiva, as alterações na legislação tributária tendem a afetar a todos os contribuintes, mas principalmente aqueles com maior capacidade contributiva.

Nesse cenário, o planejamento tributário, nos termos e limites da lei, se tornará uma prática cada vez mais necessária.

Esperamos, no menor prazo possível, ver um sistema tributário nacional moderno e equilibrado, que auxilie o país no caminho do crescimento sustentável.